IL POLITICO
RIVISTA ITALIANA DI SCIENZE POLITICHE

Aprile - Giugno 1974, Vol. 39, No. 2

Ernesto Bettinelli

Recensione

A. Mannino, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*
Milano, Giuffrè, 1973

ARMANDO MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*. Milano, Giuffrè, 1973, pp. 428, L. 5.500.

Comunemente, ma impropriamente, la forma di governo vigente in Italia viene tuttora fatta rientrare nella categoria dei regimi parlamentari. In verità la forma di governo parlamentare tipica è quella dualista, caratterizzata da una perfetta situazione di equilibrio tra gli organi-poteri dello Stato: Parlamento e Sovrano, la cui « storica » contrapposizione viene bilanciata dal Governo che assume una precisa e sufficientemente autonoma posizione di mediazione. L'emergere di nuove classi sociali, a contestazione del predominio della borghesia, la conseguente formazione dei partiti di massa (che gradualmente si impone all'esperienza dei partiti-comitato) hanno inevitabilmente trasformato il nostro sistema costituzionale. Il Parlamento e il Capo dello Stato perdono gran parte dei loro « autonomi » poteri e il Governo diventa la chiara ed inequivocabile espressione delle forze politiche maggioritarie nel Paese. La forma di governo parlamentare viene superata e si inaugura l'esperienza del *Parteienstaat*. Il costituente coglie la nuova situazione, proclama il principio della sovranità popolare di cui i partiti, costituzionalizzati, sono la più diretta manifestazione, razionalizza il regime parlamentare e disciplina, sulla scorta delle costituzioni « professorali » del 1918, i rapporti tra Governo e Camere.

Questo è il quadro da cui muove il Mannino per analizzare il significato dell'« indirizzo politico » che il Governo elabora e persegue ai sensi dell'art. 95, I c., e per ricercare il valore effettivo dell'istituto della « fiducia », la quale, se formalmente unisce in un rapporto di bilateralità Governo e Camere, sostanzialmente dipende dall'accordo dei partiti che costituiscono la maggioranza.

È importante sottolineare il metodo di indagine seguito dall'autore, il quale non si basa esclusivamente sul « modello » costituzionale, al fine di rinvenire una deontologia a cui raffrontare e qualificare (magari negativamente) la realtà del sistema, ma sa rendersi perfettamente conto che un'interpretazione meramente formale e letterale dei dati normativi diventerebbe un'operazione arida, priva di qualsiasi validità. Specialmente lo studioso di diritto costituzionale non può prescindere dai dati politici che l'esperienza mostra, deve essere pronto a seguire l'evoluzione del sistema e fornire, quindi, un'interpretazione delle norme costituzionali « che consenta di mantenere la necessaria unità tra il sistema effettivamente vigente e quello formalmente delineato » (p. 385).

In tale prospettiva il Mannino dedica la parte centrale del suo lavoro a confutare la teoria normativa dell'indirizzo che viene individuato da una parte autorevole della dottrina come una funzione autonoma (statale) cui concorrono insieme due distinte volontà, quella del Governo e quella del Parlamento, le quali si saldano in una attraverso l'istituto della fiducia. Secondo questa ricostruzione i fini dell'indirizzo politico diventano giuridicamente vincolanti nel senso che Governo e Camere sono tenuti al loro rispetto e alla loro conseguente realizzazione. Il Man-

nino non condivide una tale impostazione che tende a svalutare l'autonomia del Governo e del Parlamento e che è negata dalla stessa realtà politica, la quale offre numerosi e frequenti casi di dissenso tra i due centri di poteri e rivela, quindi, come i rapporti tra Camere e Gabinetto debbano essere necessariamente articolati. Del resto la generica motivazione della mozione, con la quale le Camere accordano la fiducia, sembra contraddire la concezione surriferita, in quanto con tale mozione le Camere (in sostanza la maggioranza) non fanno che aderire all'indirizzo tracciato dal Governo ed esposto dal Presidente del Consiglio. La stessa sintetica formula attraverso cui viene espressa la fiducia è in questo senso indicativa. Oltretutto, non esistono sanzioni che possano garantire l'osservanza del programma da parte, rispettivamente, delle Camere e del Governo e che possano, in ultima analisi, suffragare la tesi normativa dell'indirizzo politico. L'Autore sviluppa concretamente la sua indagine soffermandosi ampiamente sugli aspetti più salienti del rapporto di fiducia, anche di quelli non disciplinati dalla Cost., come l'istituto della « questione di fiducia » e del « rimpasto », sempre attenendosi a quel metodo di analisi che abbiamo sopra evidenziato, non discostandosi mai dall'effettività del sistema e proponendo soluzioni e interpretazioni in cui dato normativo e fatto politico si integrano vicendevolmente. In sostanza il volume del Mannino propone una parziale « demitizzazione » del diritto costituzionale o, meglio, di quel « nuovo diritto » della procedura parlamentare di cui scriveva il Mirkine Guetzevitch. « La fiducia — rileva costantemente il Mannino — malgrado la disciplina costituzionale vive sostanzialmente in un ambito estraneo a quello del diritto e... opera prevalentemente nella sfera dei rapporti politici, dipendendo dagli accordi tra il Governo e la sua maggioranza o, meglio, tra i partiti della coalizione goverantiva » (p. 329). E ciò perché il rapporto fiduciario « espressione di un sistema politico e giuridico ormai da lungo tempo tramontato, non può essere interpretato secondo i moduli tradizionali del governo parlamentare, diventati logori e stantii, e, in quanto tali, palesemente insufficienti: se se ne vuole comprendere il senso effettivo e la funzione non si può non metterlo in stretto rapporto con quelle forze politiche che, provvedendo alla direzione politica unitaria del sistema, lo condizionano di fatto e di diritto in ogni suo momento » (p. 388).

Queste conclusioni possono essere in larga misura accettate, anche se, talvolta, portano a soluzioni che non ci sentiamo di condividere completamente, proprio tenendo presente l'evoluzione del nostro sistema e, quindi, il continuo mutare del bilanciamento tra « pesi » e « contrappesi ». Così ci lascia un poco perplessi la tesi del Mannino che nega natura giuridica al limite dell'« ordinaria amministrazione », in relazione all'attività che il Governo in attesa di fiducia intende svolgere, per le possibili conseguenze involutive che, in particolari situazioni storiche e politiche, l'assenza di un tale limite potrebbe provocare. Alludiamo alla possibilità (che si è concretamente verificata proprio di recente con il I governo Andreotti, la cui formazione viene riconosciuta dallo stesso Mannino incostituzionale) della costituzione di un ministero non sorretto fin dall'inizio da alcuna maggioranza e, di conseguenza, destinato a *non* avere la fiducia da parte delle Camere. In questo senso negare il limite non solo politico, ma giuridico dell'ordinaria amministrazione (la violazione del quale comporti l'imputazione di precise responsabilità) per l'attività che il Governo svolge nello spazio, sia pur breve, che intercorre tra il giuramento e la presentazione alle Camere ci pare sinceramente per lo meno... rischioso, anche ricordando che la relativamente giovane esperienza costituzionale italiana ha sufficientemente mostrato che certe vocazioni autoritarie sono sopite, ma non spente. Certo, è problematico definire con esattezza quali attività rientrino nell'ordinaria amministrazione e quali eccedano tale limite. Non esistono probabilmente dei criteri discriminanti che abbiano una validità assoluta. Ancora una volta un punto significativo di riferimento si dovrà rinvenire nelle indicazioni con-

tingenti delle forze politiche, alle quali, specialmente nei periodi di crisi, spetta l'essenziale ruolo di « contrappesi », non solo nei confronti dei governi minoritari, ma anche (e forse soprattutto) nei confronti di quegli organi (come il Presidente della Repubblica) che istituzionalmente esercitano dei poteri di controllo sugli atti governativi.

ERNESTO BETTINELLI